

ASSOCIATION DES MAIRES DE L'SERE IX èmes rencontres des intercommunalités iséroises à Saint-Marcellin

LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX AU SERVICE DES PROJETS DE TERRITOIRE

Le 5 avril 2012

Jean-Pierre COBLENTZ
Et l'équipe de Stratorial Finances

STRATORIAL FINANCES

www.stratorial-finances.fr

28 rue de Naples
75008 Paris
Tél. : 01 42 60 15 18 - Fax : 01 42 60 15 73

58 cours Becquart Castelbon
BP 346 • 38 509 VOIRON cedex
Tél. : 04 76 06 10 00 - Fax : 04 76 06 33 76

SOMMAIRE

- Pourquoi les pactes financiers et fiscaux ? Page 3
- Pourquoi articuler les pactes financiers et les projets de territoire ? Page 4
- Qu'est ce que l'allocation stratégique de ressources ? Page 5
- Quelles sont les étapes de la réalisation du pacte ? Page 6
- Qu'est ce que l'analyse agrégée du territoire ? Page 7
- Comment analyser la situation des communes ? Page 18
- Quelles sont les composantes du pacte ? Page 32
- Quels sont les facteurs de modification du pacte ? Page 38
- Quelle gouvernance pour le pacte ? Page 39

POURQUOI LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX ?

- Les pactes financiers sont nés avec la taxe professionnelle unique :
 - Transfert de la taxe professionnelle à l'intercommunalité
 - Souhait d'un partage des suppléments de produits aux communes (DSC et fonds de concours)
 - Dépendance des EPCI aux choix effectués par les communes en matière de fiscalité ménages

- La réalité : en général les choix effectués se limitaient le plus souvent au versement d'une dotation de solidarité aux communes

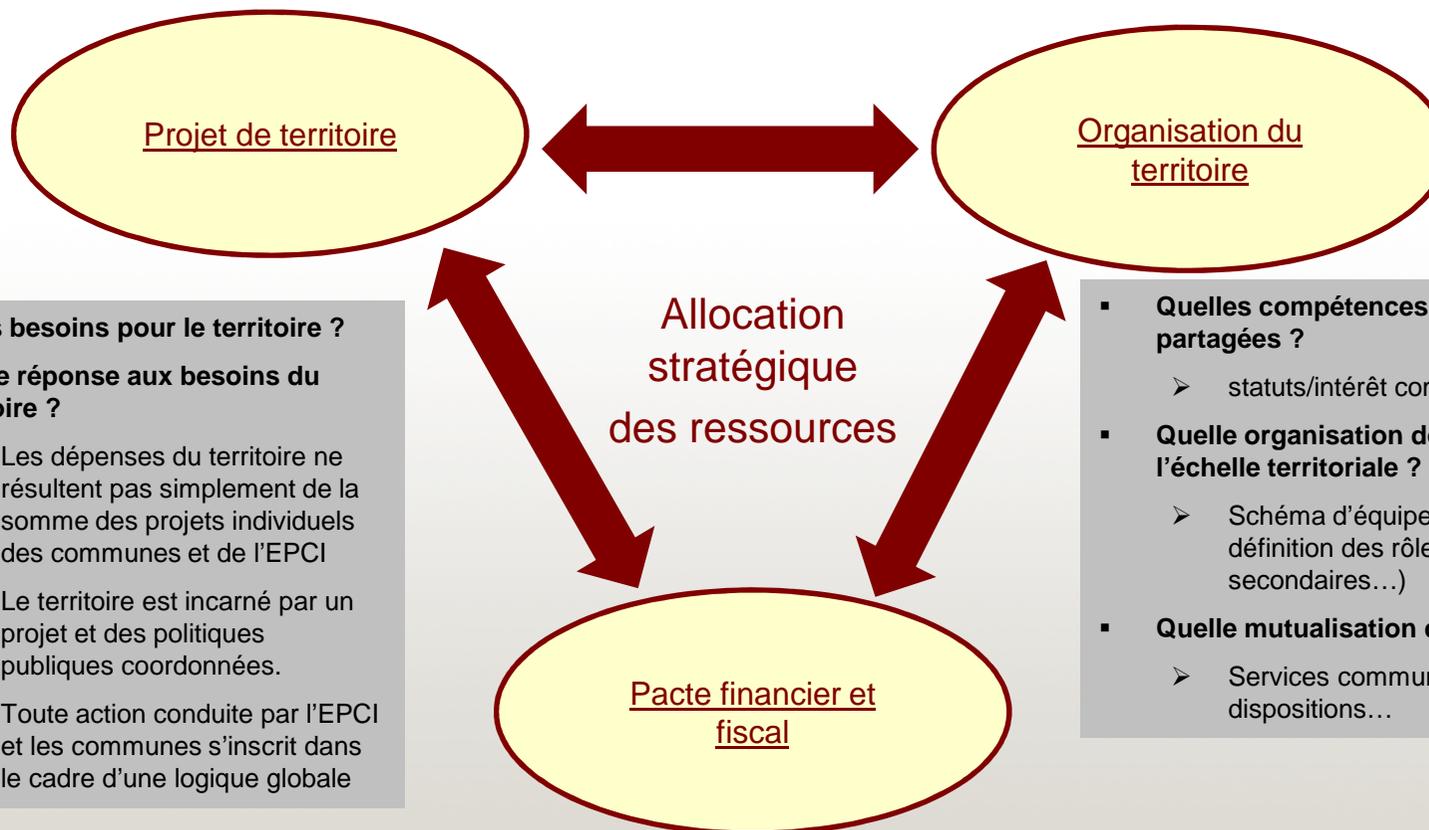
- La popularisation du terme a été concomitante avec les évolutions connues par les EPCI face à la montée en puissance de l'intercommunalité et aux réformes :
 - Montée en puissance des EPCI concomitante à une réduction des marges de manœuvre (exercice des compétences, réduction de la DGF...)
 - Tensions budgétaires subies par les communes liées notamment à la DGF et demandeuses de prestations
 - Suppression de la taxe professionnelle qui s'est accompagnée parfois d'une accentuation de la contrainte sur les ressources et toujours par la perception d'une taxe d'habitation importante par les communautés.

- **La question posée est donc la fixation d'une règle du jeu sur le partage de la ressource**

POURQUOI ARTICULER LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX AVEC LES PROJETS DE TERRITOIRE ?

- La définition d'un pacte financier sans projet de territoire c'est un choix de répartition des moyens sans réflexion sur leur utilisation...
- De la même manière qu'un projet de territoire sans réflexion sur l'adéquation des moyens a toutes les chances de rester lettre morte
- Le pacte financier consiste dans un compromis local portant sur le partage des ressources en vue de la réalisation du projet de territoire
- Il se situe à l'inverse de la logique de troc qui préside en l'absence de décision stratégique n'est prise en ce qui concerne les priorités du territoire et l'allocation des ressources.
- Il s'agit de concilier la libre administration des collectivités locales qui préside aux relations entre des institutions bien distinctes (la communauté et les communes) avec la nécessité d'une approche plus cohérente.

QU'EST-CE QUE L'ALLOCATION STRATEGIQUE DES RESSOURCES ?

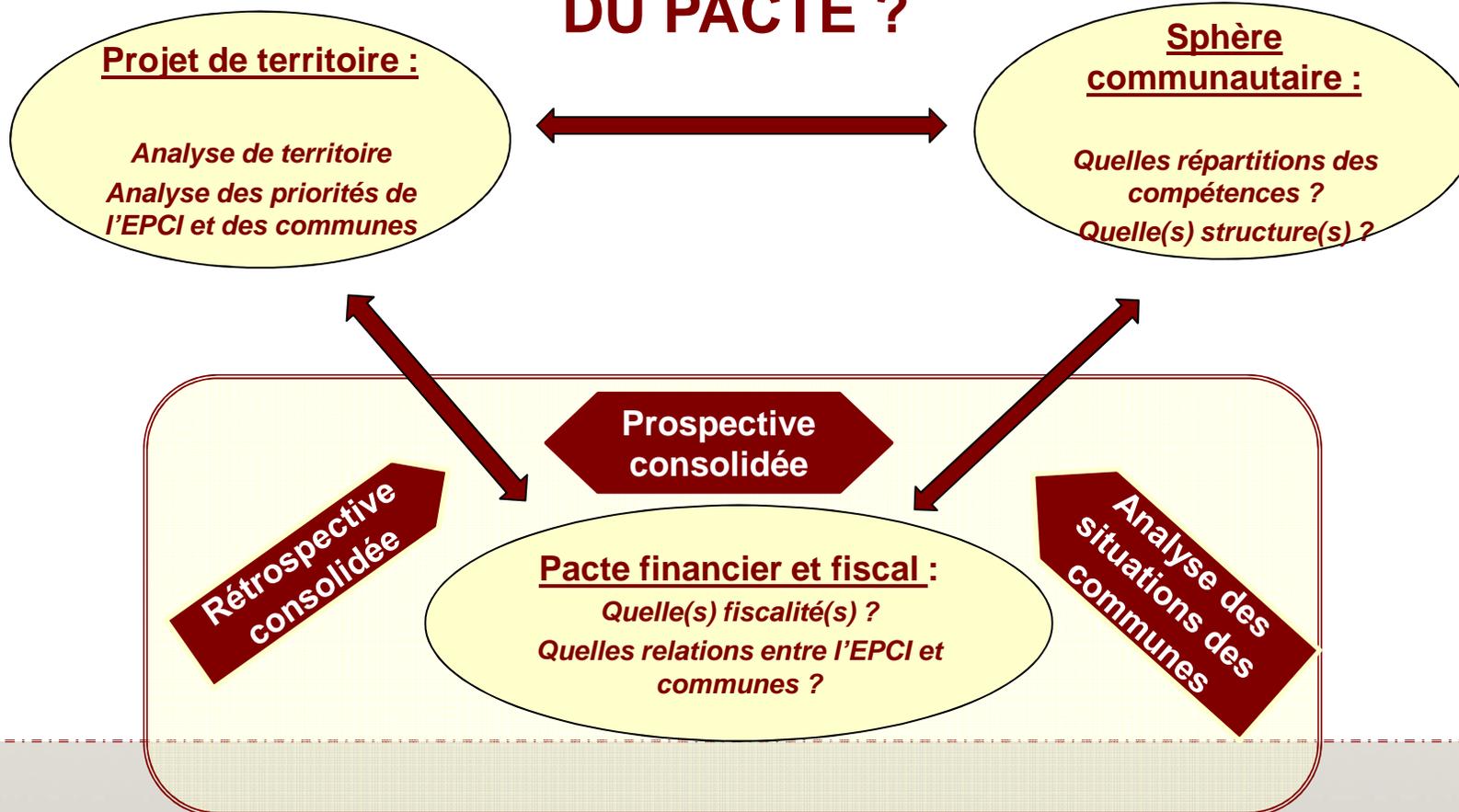


- **Quels besoins pour le territoire ?**
- **Quelle réponse aux besoins du territoire ?**
 - Les dépenses du territoire ne résultent pas simplement de la somme des projets individuels des communes et de l'EPCI
 - Le territoire est incarné par un projet et des politiques publiques coordonnées.
 - Toute action conduite par l'EPCI et les communes s'inscrit dans le cadre d'une logique globale

- **Quelles compétences sont transférées ou partagées ?**
 - statuts/intérêt communautaire
- **Quelle organisation des services publics à l'échelle territoriale ?**
 - Schéma d'équipements et de services, définition des rôles (ville-centre, pôles secondaires...)
- **Quelle mutualisation des moyens ?**
 - Services communs, mises à dispositions...

- **Quel est le niveau des ressources possible pour le territoire ?**
- **Quelles sont les décisions d'accroissement des ressources ?**
- **Quel partage des ressources financières et fiscales entre les entités qui composent le territoire ?**

QUELLES SONT LES ETAPES DE LA REALISATION DU PACTE ?

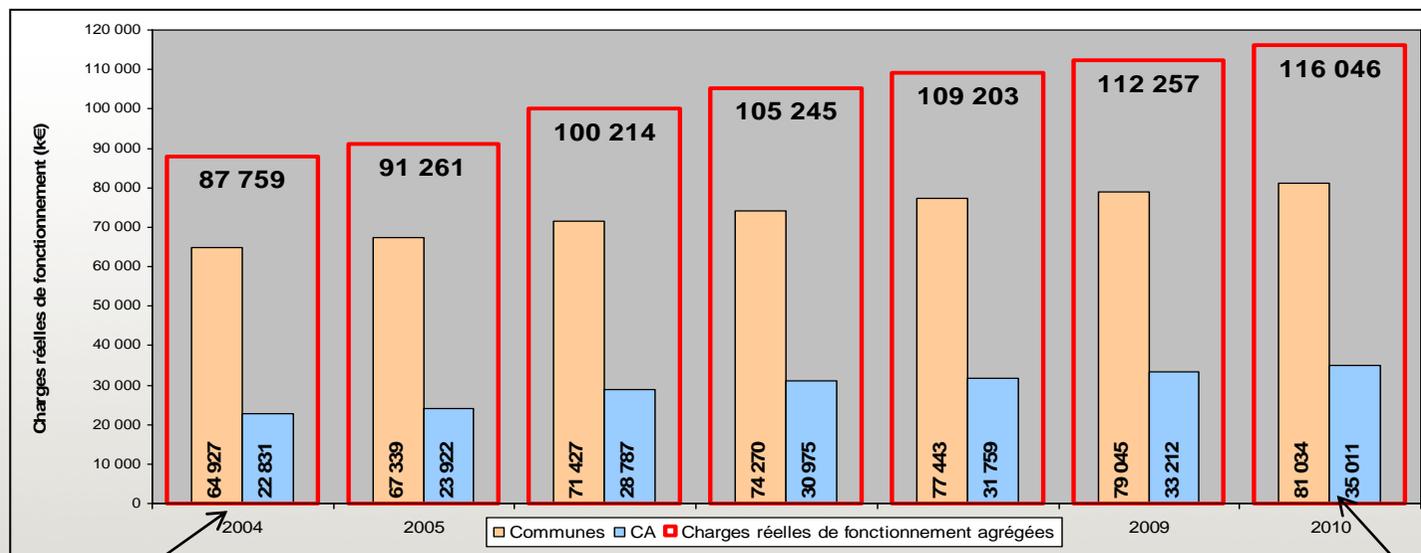


QUELLES SONT LES CAPACITES DE PORTAGE DU PROJET ET QUELLES DECISIONS D'AJUSTEMENT DOIVENT-ELLES ETRE PRISES ?

QU'EST-CE QU'UNE ANALYSE FINANCIERE AGREGEE DU TERRITOIRE ?

- L'analyse financière agrégée permet de mettre en évidence l'évolution comparée des ressources et des charges du territoire en se fondant sur la situation de la communauté d'une part et l'ensemble des communes d'autre part
- Elle permet aux acteurs d'appréhender de manière globale les ressources et les charges du territoire et donc l'interdépendance entre les collectivités.
 - Elle se réalise à partir des comptes administratifs
 - Elle donne lieu à une analyse sur 4 à 5 ans
 - Elle consiste dans une approche analogue à celle d'une analyse financière classique

FOCUS SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT



Part de la CA : 26%
Part des communes : 74%

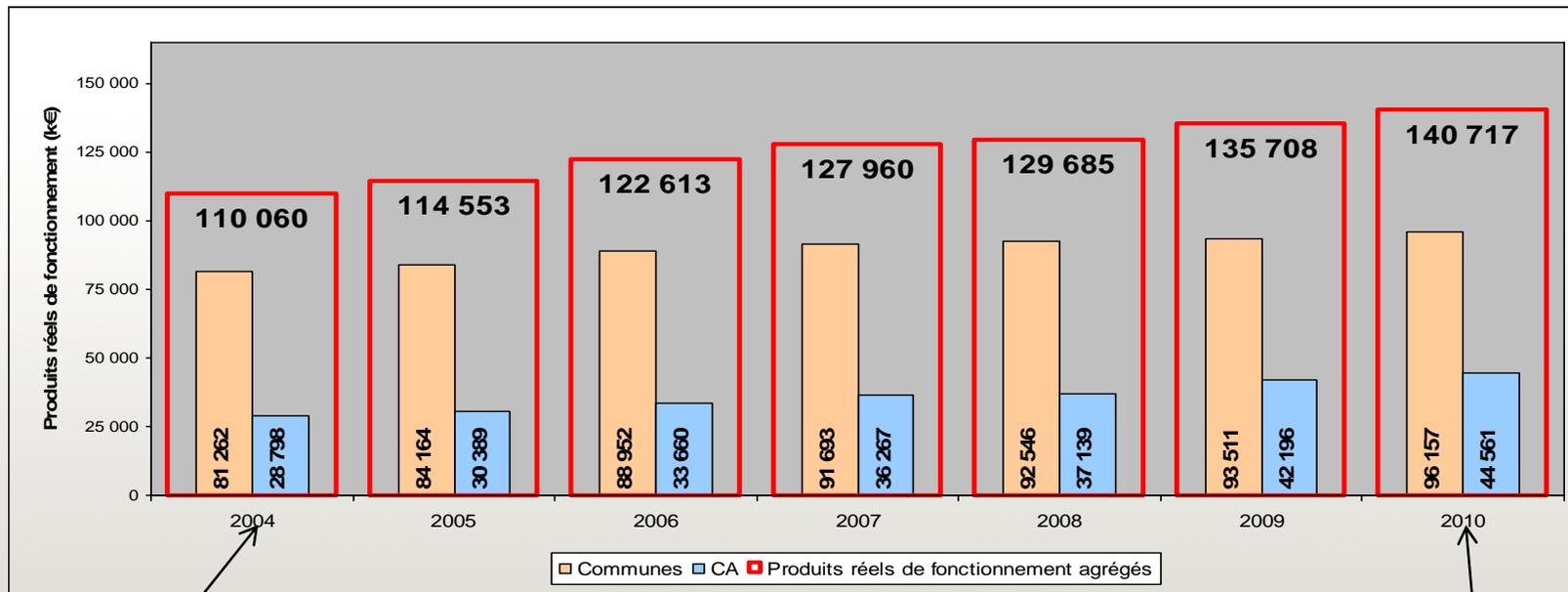
Δ annuelle charges réelles de fonctionnement agrégées 2004-2009 : +5% (+3,4% entre 2009 et 2010)

Δ annuelle charges réelles de fonctionnement CA 2004-2009 : +3,6% pour les dépenses de fonctionnement prises dans leur ensemble et +7,8% s'agissant des dépenses hors AC-DSC (+1,7% entre 2009 et 2010 pour l'ensemble des dépenses et +5,4% pour les dépenses hors AC et DSC)

Δ annuelle charges réelles de fonctionnement communes 2004-2009: +4% (+2,5% entre 2009 et 2010)

Part de la CA: 30%
Part des communes : 70%

FOCUS SUR LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT



Part de la CA : 26%
Part des communes : 74%

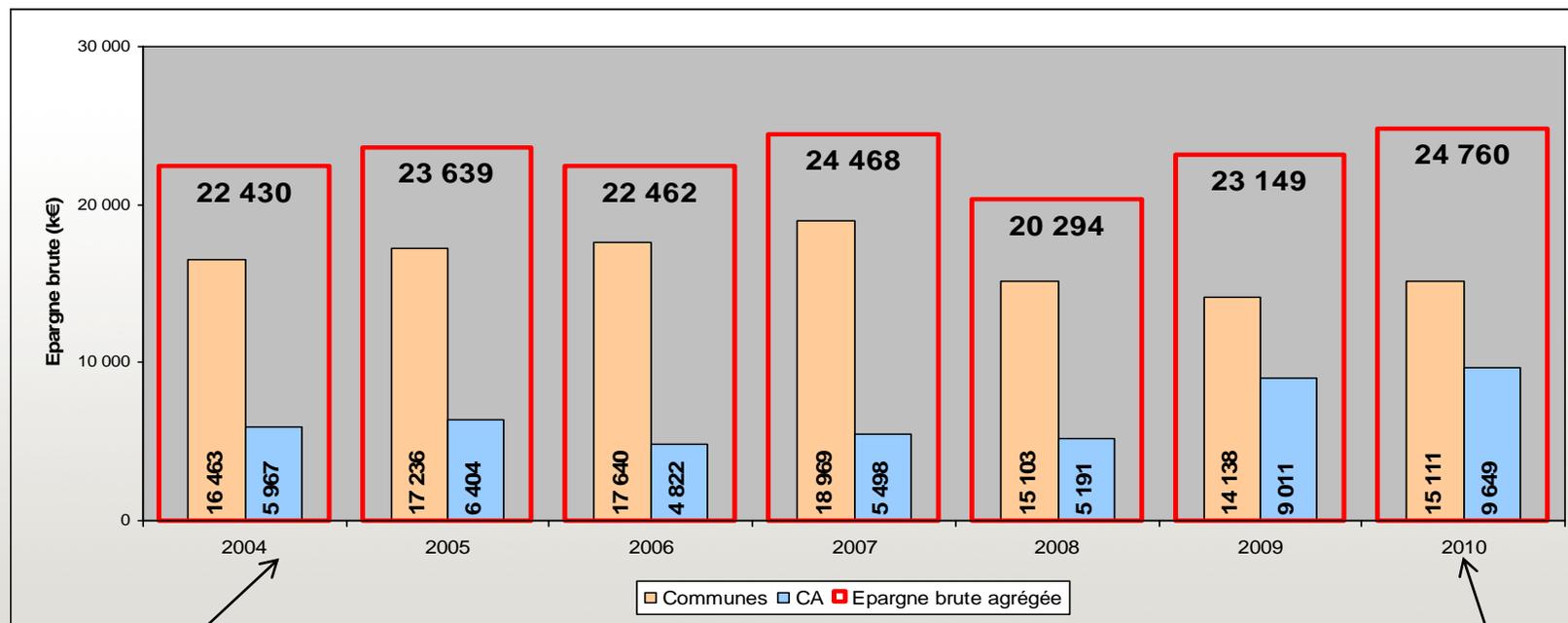
Δ annuelle produits réels de fonctionnement agrégés 2004-2009 : + 4,3% (+3.7% entre 2009 et 2010)

Δ annuelle produits réels de fonctionnement CA 2004-2009 : +4,2% pour les recettes de fonctionnement prises dans leur ensemble et + 7,9% en excluant les AC-DSC (+2,3% pour les produits dans leur ensemble et + 5,6% pour les produits hors AC-DSC entre 2009 et 2010)

Δ annuelle produits réels de fonctionnement communes 2004-2009 : + 2,8% (+2.8% entre 2009 et 2010)

Part de la CA : 32%
Part des communes : 68%

FOCUS SUR L'ÉPARGNE BRUTE

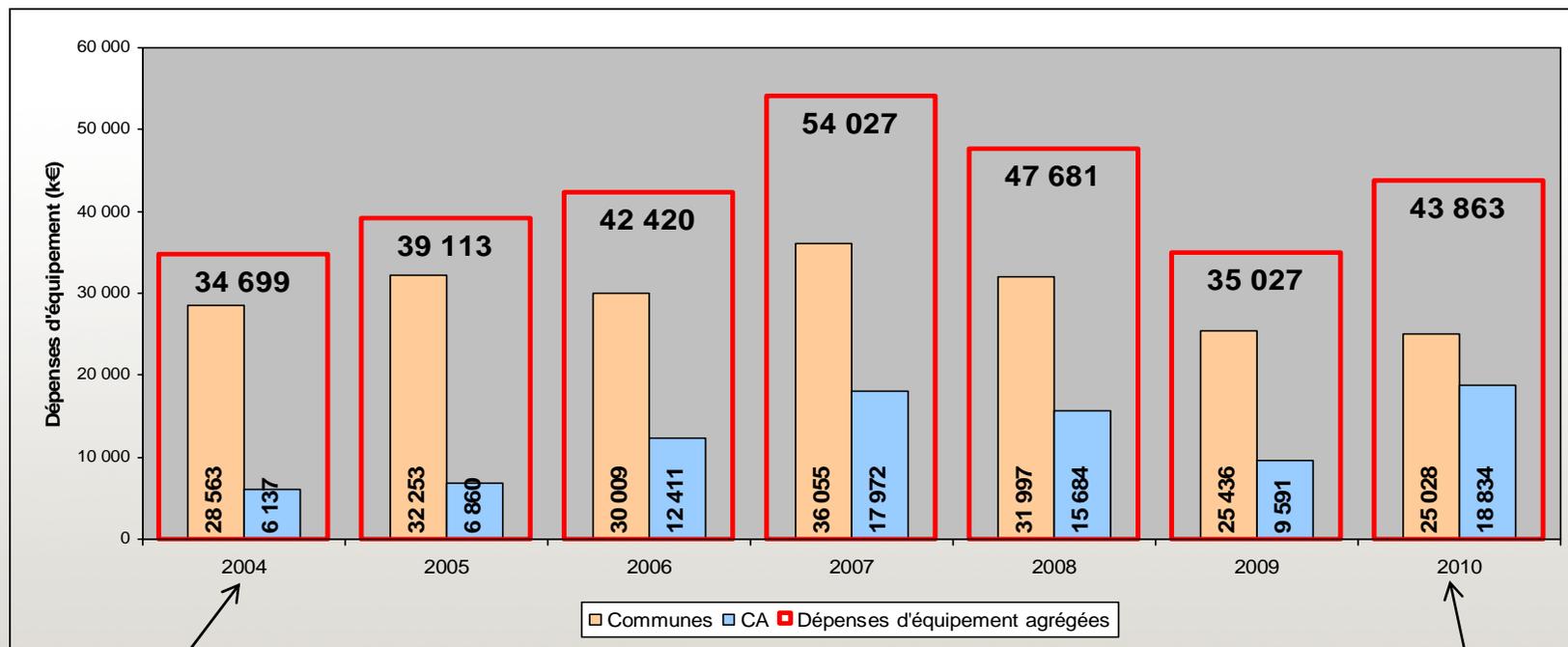


Part de la CA : 27%
Part des communes : 73%

Δ annuelle épargne brute agrégée 2004-2009: +0,6% (+7% entre 2009 et 2010)
Δ annuelle épargne brute CA 2004-2009: +8,6% (+7,1% entre 2009 et 2010)
Δ annuelle épargne brute communes 2004-2009: -3% (+6,9% entre 2009 et 2010)

Part de la CA : 39%
Part des communes : 61%

FOCUS SUR LES DEPENSES D'EQUIPEMENT



Part de la CA : 18%
Part des communes : 82%

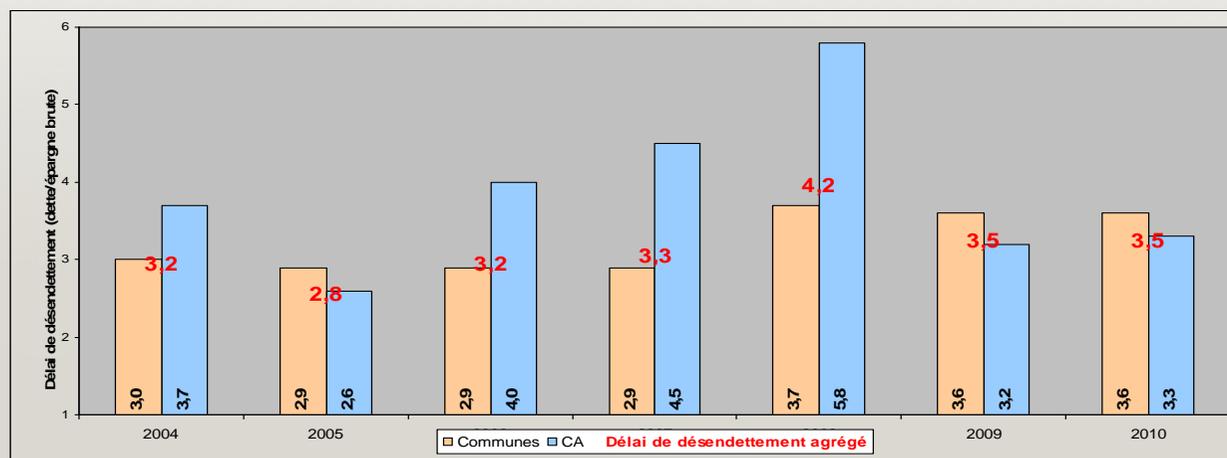
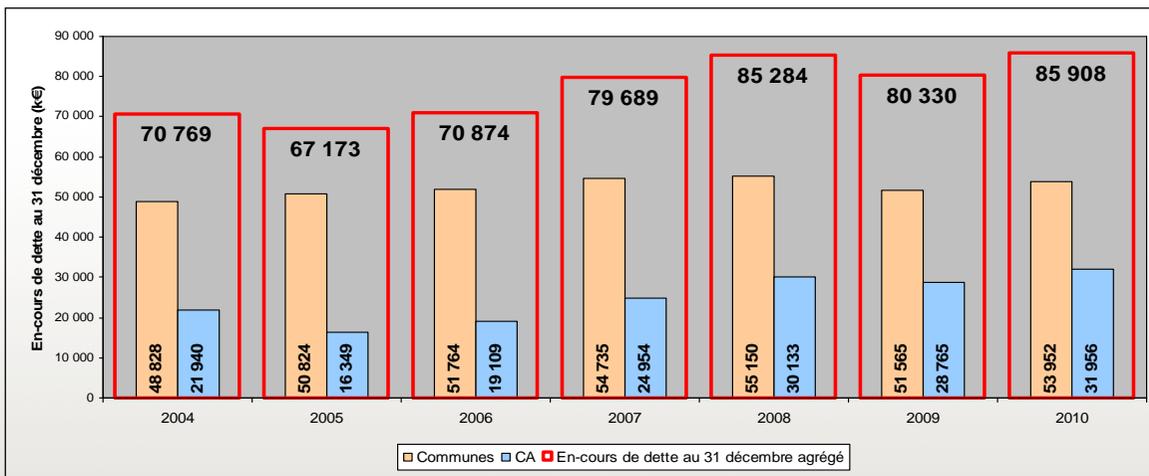
Moyenne des dépenses d'équipement agrégées 2004-2009: 42,2 M€ (43,9 M€ en 2010)

Moyenne des dépenses d'équipement de la CA 2004-2009: 11,4 M€ (18,8 M€ en 2010)

Moyenne des dépenses d'équipement des communes 2004-2009: 30,7 M€ (25 M€ en 2010)

Part de la CA : 43%
Part des communes : 57%

FOCUS SUR L'ENDETTEMENT



ANALYSE PROSPECTIVE AGREGÉE

CAPACITE D'INVESTISSEMENT NETTE – NIVEAU D'INVESTISSEMENT SUPPORTABLE (k€)

En k€	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>Δ annuelle</u> <u>2012/2014 (%)</u>
Produits réels de fonctionnement	133 392	135 383	138 137	140 996	1,9%
Dépenses de fonctionnement (hors intérêts de la dette)	114 302	117 642	121 294	124 922	3,0%
<i>Dont frais de personnel</i>	<i>60 156</i>	<i>62 349</i>	<i>64 531</i>	<i>66 791</i>	<i>3,5%</i>
Capacité d'autofinancement de gestion	19 090	17 741	16 843	16 073	-5,6%
Intérêts de la dette	3 728	3 975	4 254	4 552	6,9%
Capacité d'autofinancement brute	15 362	13 766	12 589	11 521	-9,1%
Remboursement du capital des emprunts	9 983	9 794	9 990	10 352	1,2%
Capacité d'autofinancement nette	5 379	3 972	2 600	1 169	-39,9%

Capacité d'investissement nette

19 500 19 500 19 500 19 500

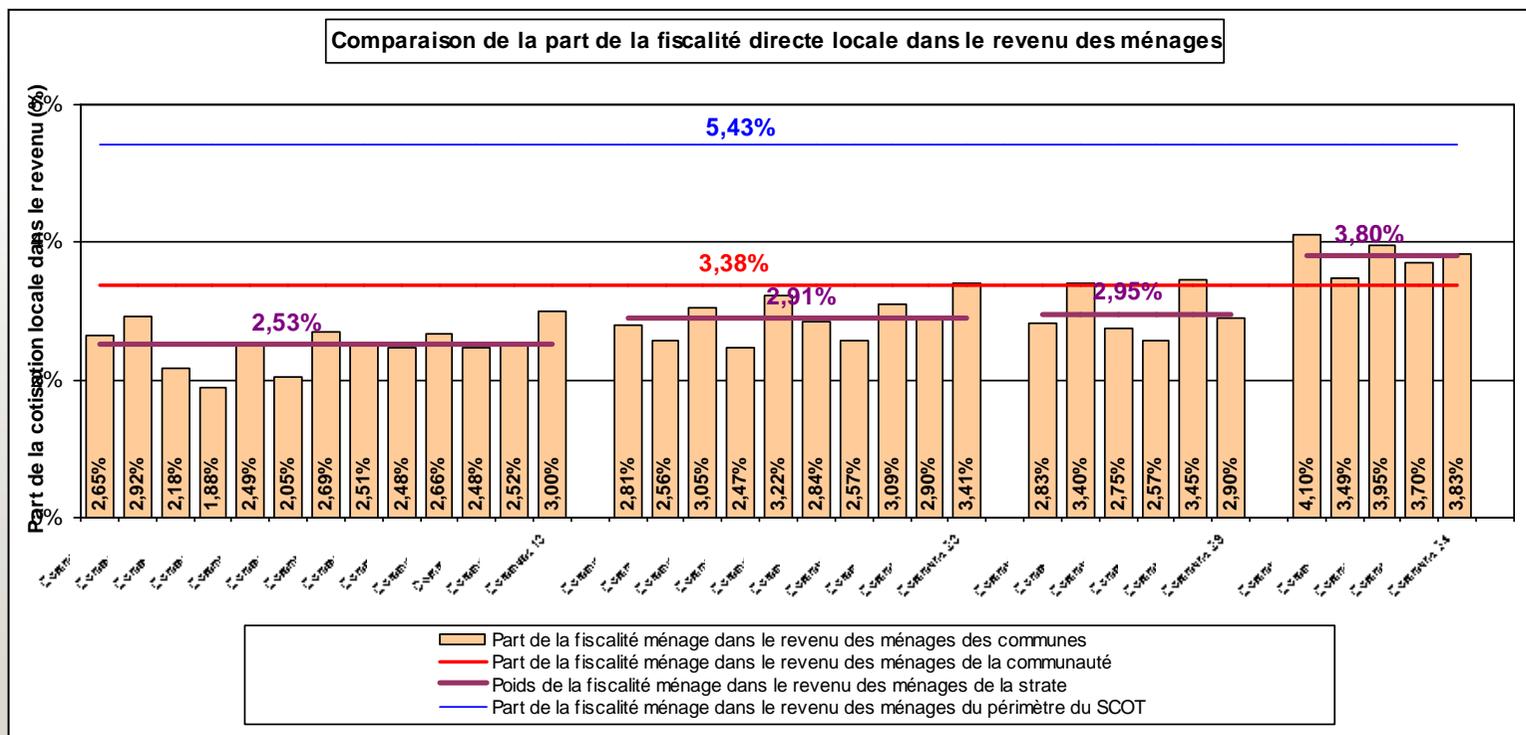
Emprunts nouveaux	14 121	15 528	16 900	18 331	9,1%
Variation de fonds de roulement	0	0	0	0	N/A
Fonds de roulement au 31 décembre	14 318	14 318	14 318	14 318	0,0%
En-cours de dette au 31 décembre	103 193	108 927	115 838	123 817	6,3%
Délai de désendettement en années (dette/épargne brute)	6,7	7,9	9,2	10,7	16,9%

COMPARAISON ENTRE LE « SOUHAITE » ET LE « SOUTENABLE »

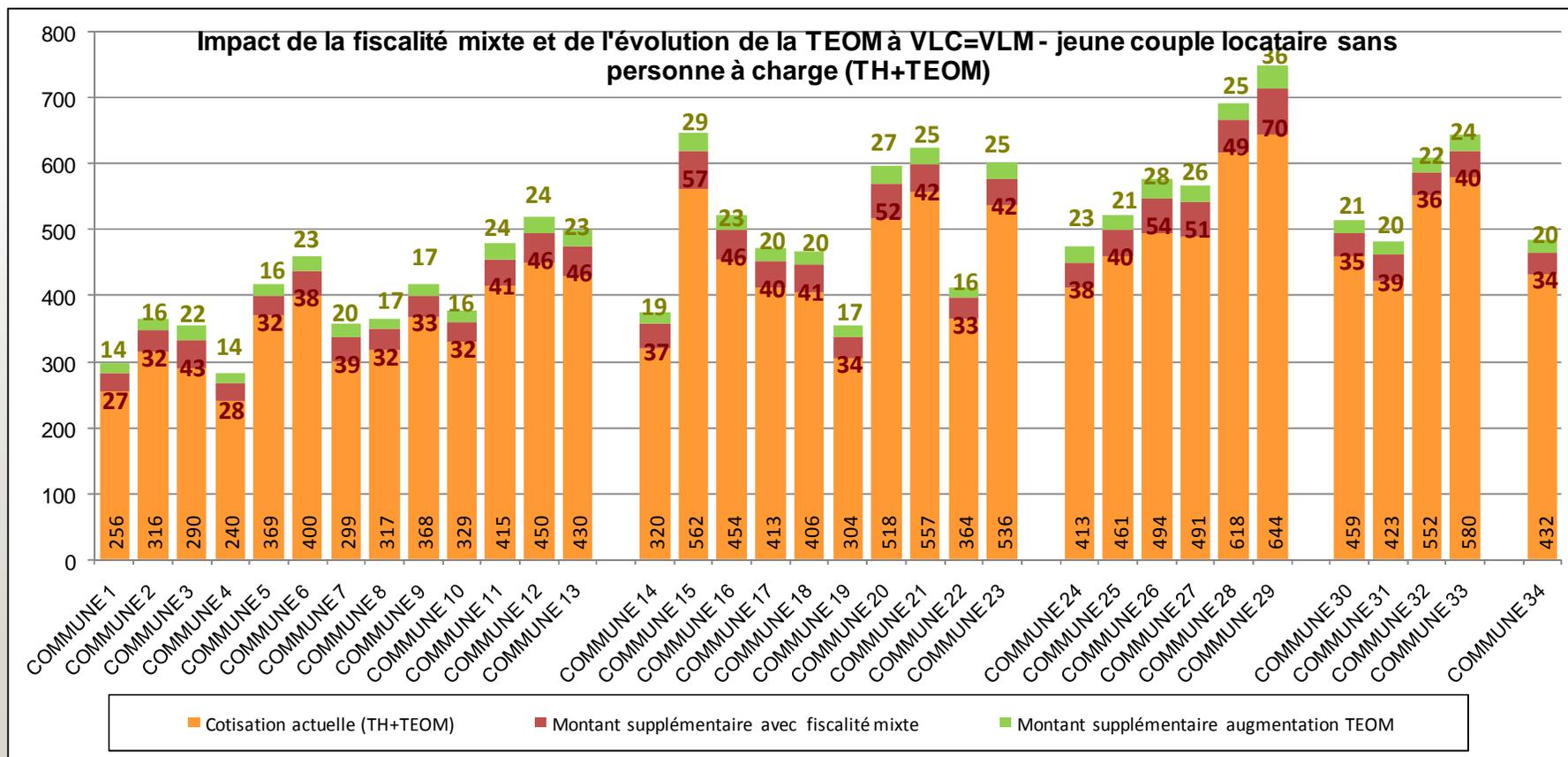
ECART ENTRE NIVEAU D'INVESTISSEMENT SOUHAITE ET NIVEAU D'INVESTISSEMENT SUPPORTABLE (HORS PROJET DE TERRITOIRE)				
	Niveau d'investissement souhaité	Capacité d'investissement (niveau d'investissement supportable)	Ecart souhaité/supportable	Ressources de fonctionnement annuelles supplémentaires à dégager pour pouvoir atteindre la capacité d'investissement souhaitée
Communes	15 324	9 500	-5 824	1 800
Communauté	15 800	10 000	-5 800	2 200
Territoire	31 124	19 500	-11 624	4 000

- Dans le cadre de la prospective agrégée, les niveaux d'investissement souhaités par les communes et la communauté doivent être comparés au niveau d'investissement supportable par le territoire.
- L'écart mis en évidence doit être traduit en niveau de ressources annuelles de fonctionnement ou d'économies annuelles à réaliser pour atteindre le niveau effectivement souhaité.
- La mise en évidence de cet écart entre « souhaité » et « soutenable », associée à la prospective sur les ressources fiscales constituent le fondement des négociations et arbitrages entre la communauté et ses communes membres s'agissant des reversements de fiscalité, du niveau d'investissement à engager et du niveau de fiscalité ménage à lever sur le territoire.

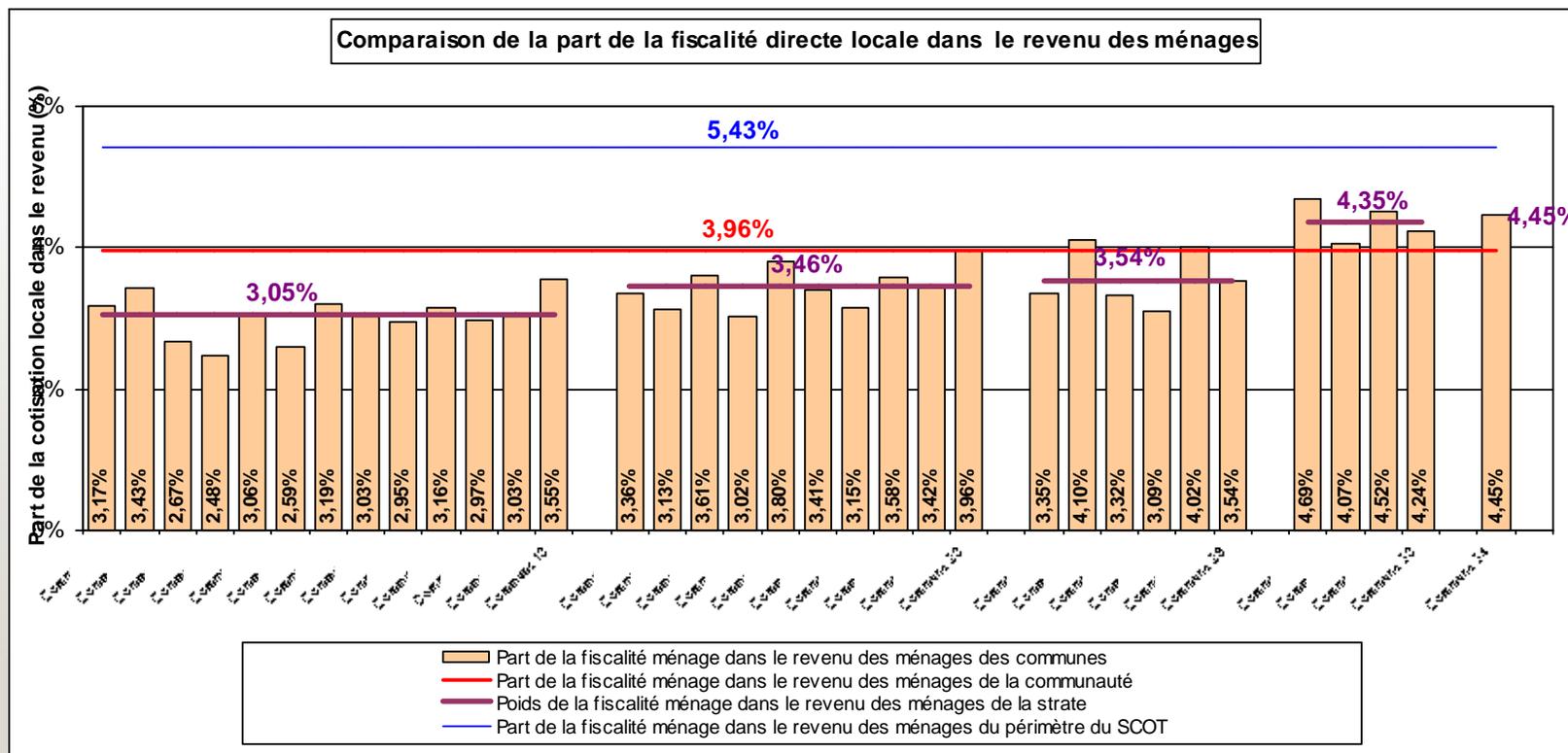
SIMULATION DU POIDS DE LA FISCALITE MENAGES DANS LE REVENU AVANT RELEVEMENT DES TAUX COMMUNAUTAIRES



SIMULATION DE LA MISE EN PLACE DE LA « FISCALITE MIXTE » SUR LES COTISATIONS



SIMULATION DU POIDS DE LA FISCALITE MENAGES DANS LE REVENU APRES RELEVEMENT DES TAUX COMMUNAUTAIRES

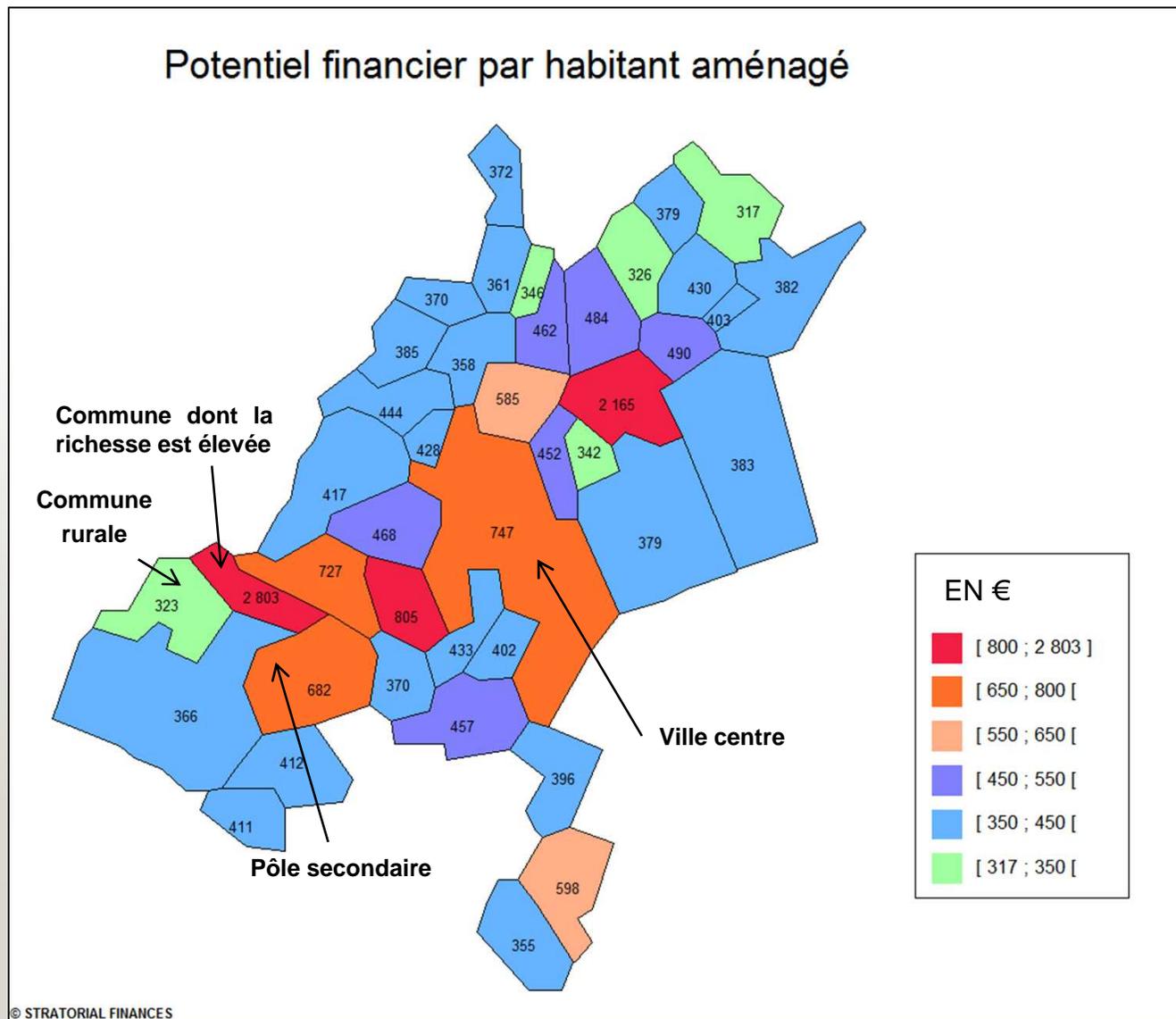


COMMENT ETABLIR UN ETAT LIEU DES DISPARITES FINANCIERES ET FISCALES DES COMMUNES

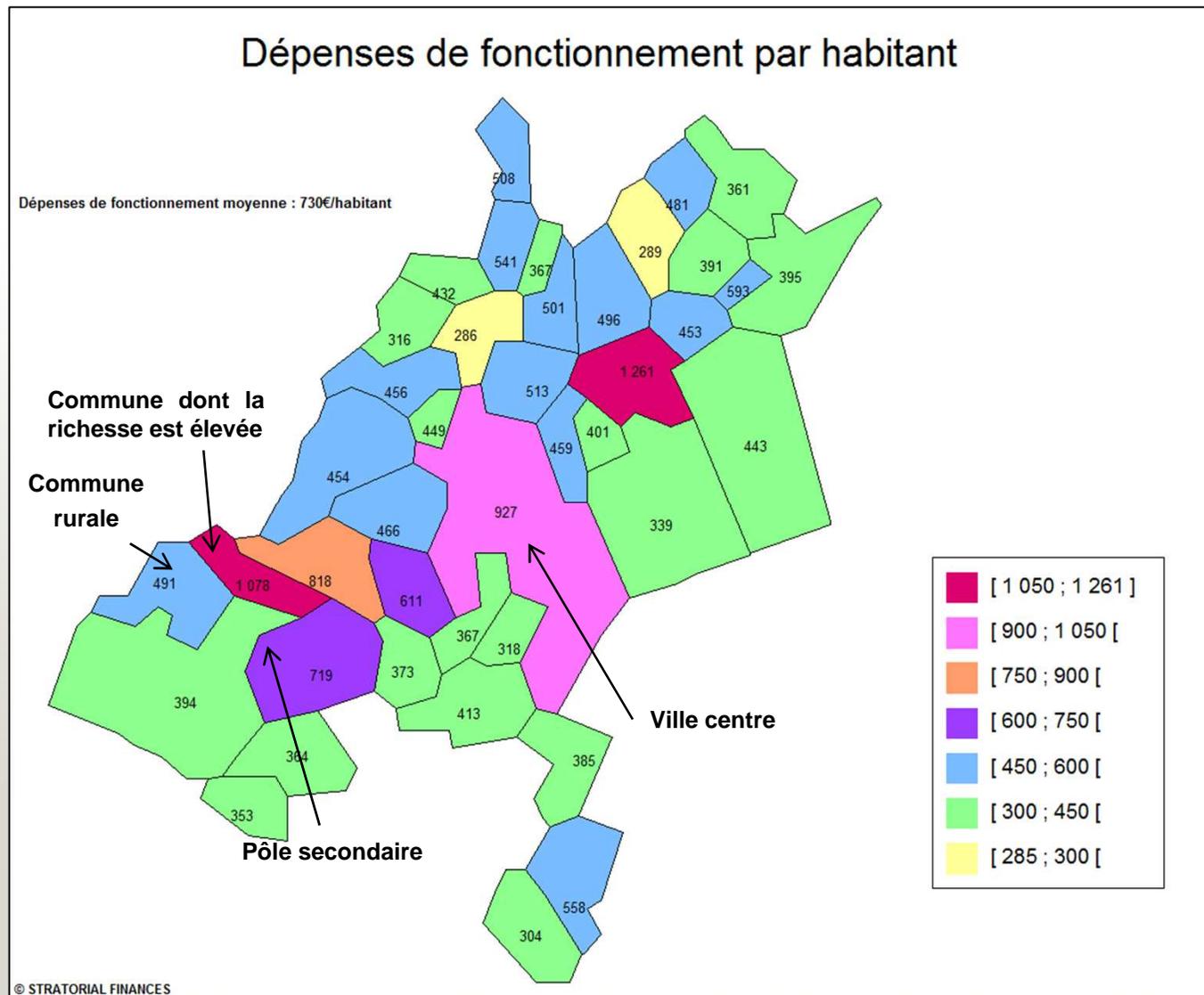
- Le territoire intercommunal est composé de communes très différentes :
 - Elles peuvent être ville-centre, pôle secondaires, communes périurbaine, rurale
 - Elles se caractérisent par des caractéristiques financières et fiscales très diverses

- L'analyse des situations des communes est indispensables : la mise en œuvre du projet de territoire peut nécessiter de rectifier les inéquités sur le territoire :
 - Certaines communes se caractérisent par des ressources importantes sans pour autant supporter de charges particulières
 - D'autres au contraire, se caractérisent par des charges importantes, sont appelées à supporter une part importante du projet de territoire et se caractérisent par des ressources insuffisantes.

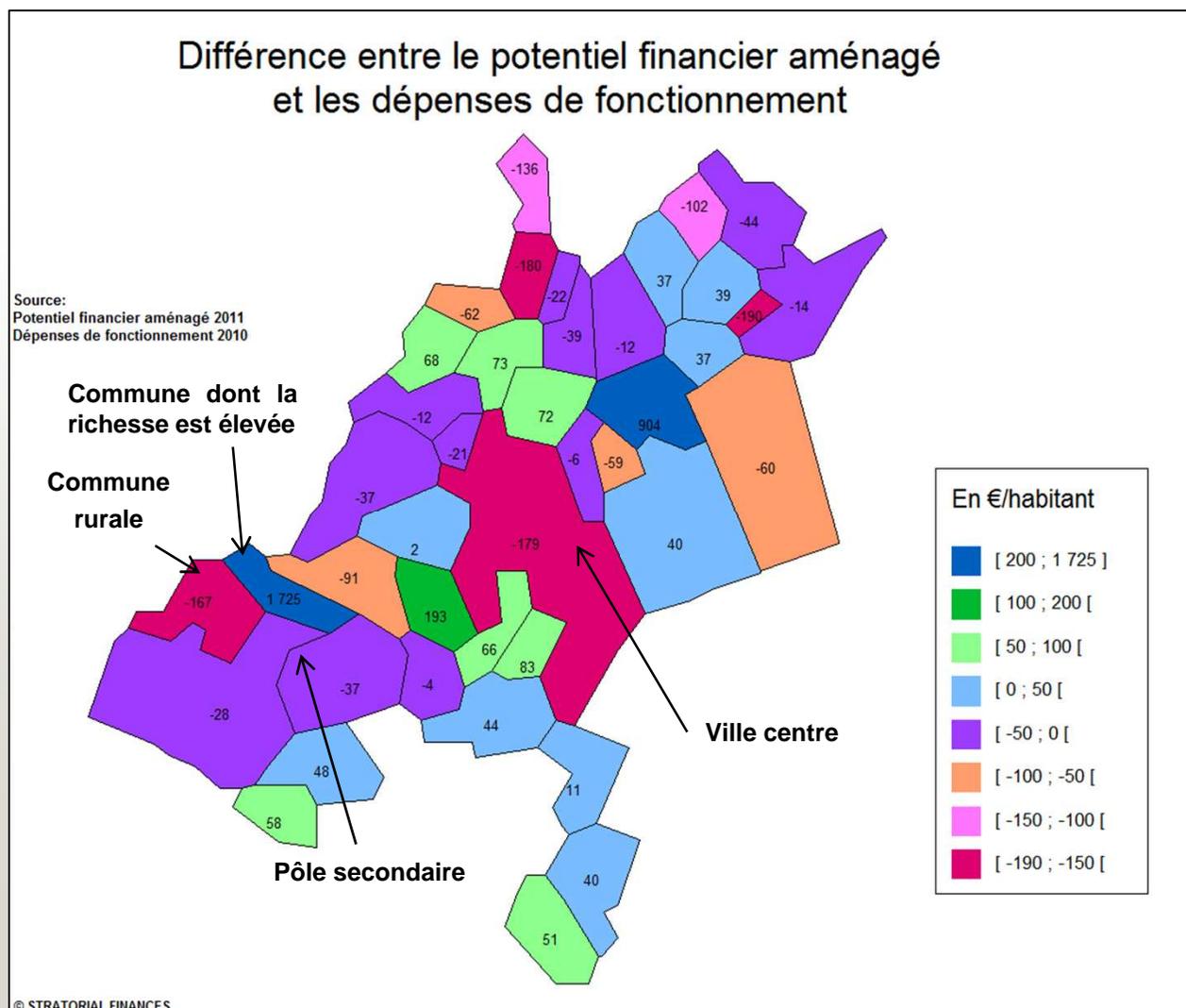
POTENTIEL FINANCIER AMENAGE



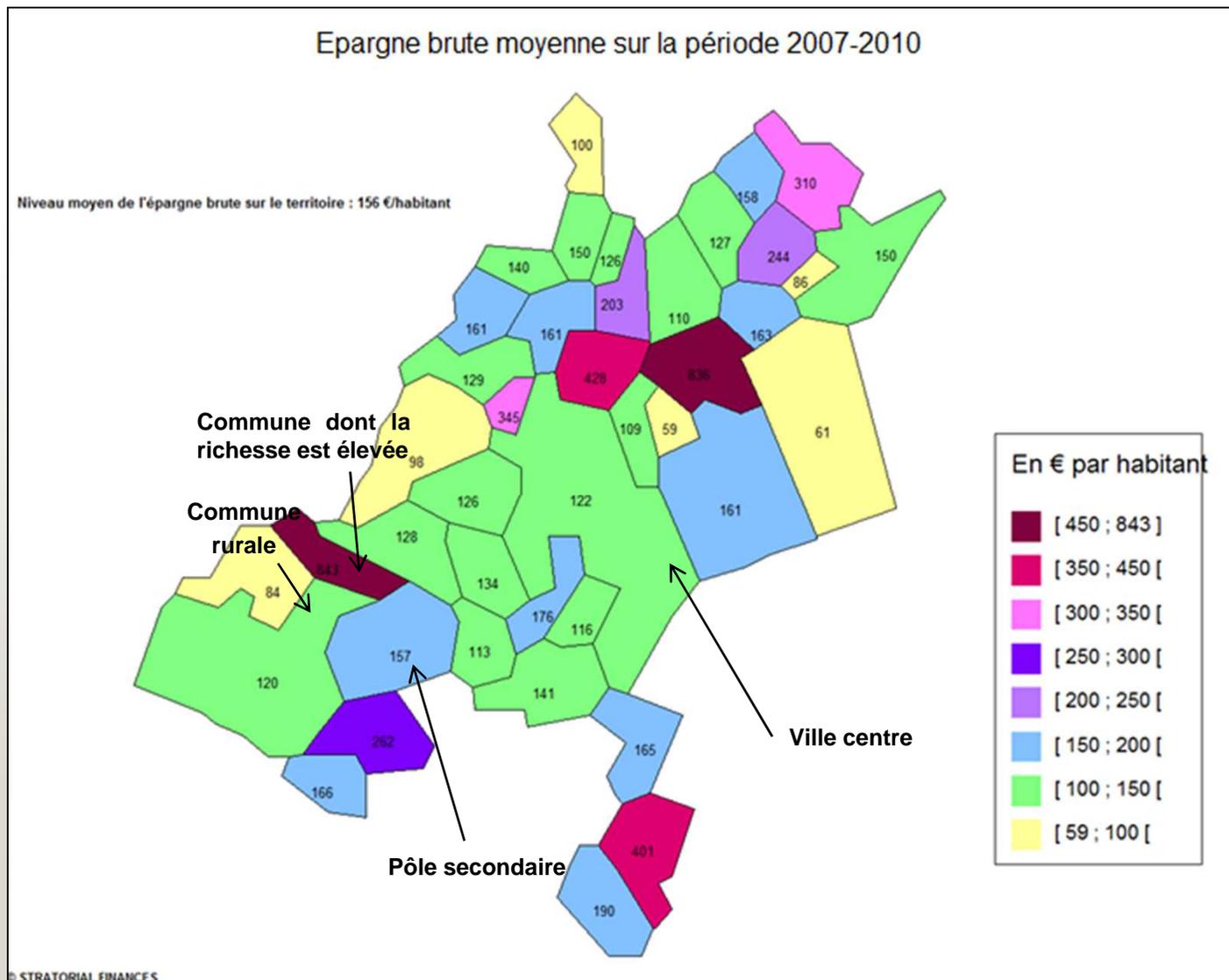
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT



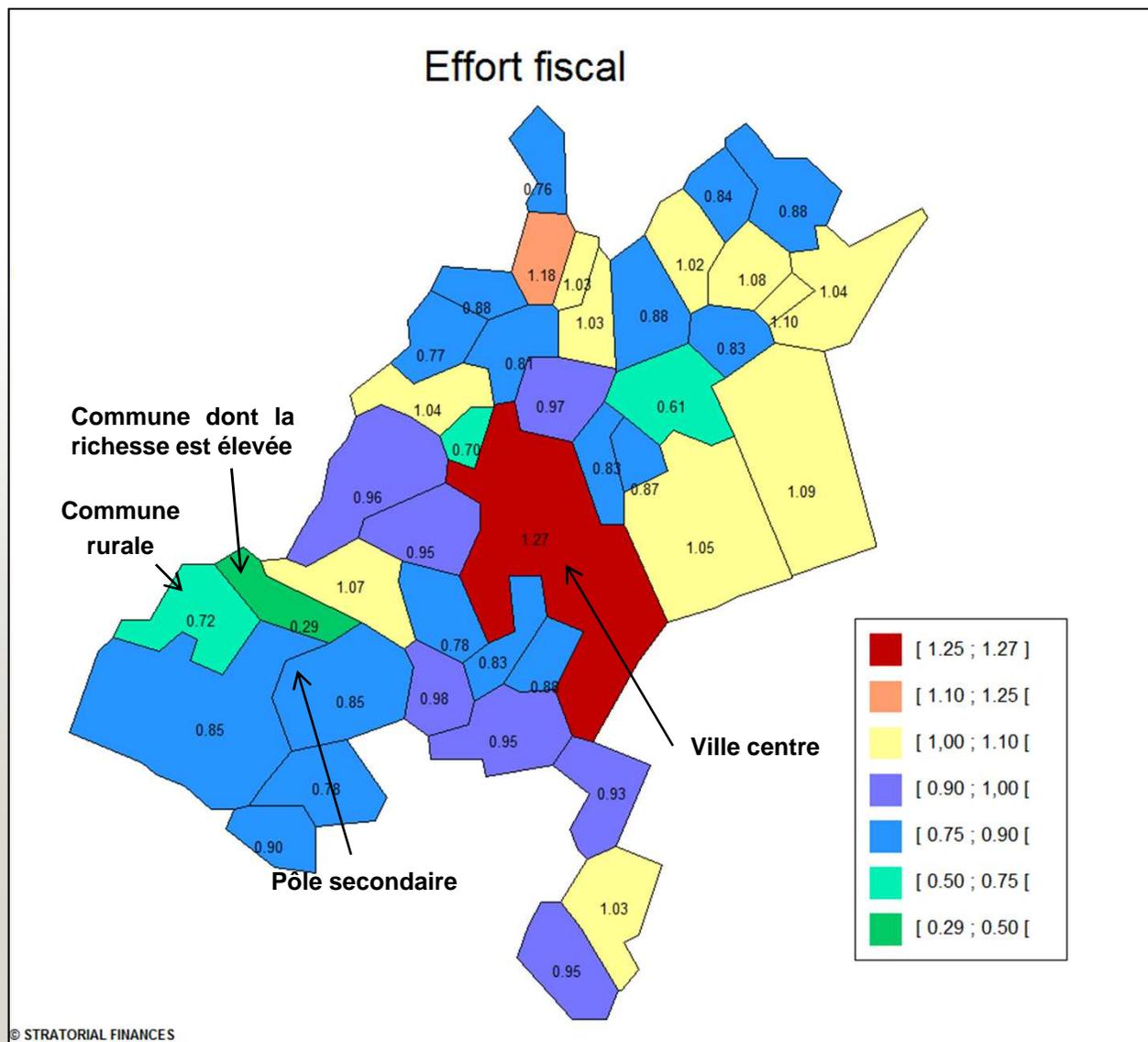
DIFFERENCE ENTRE LE POTENTIEL FINANCIER AMENAGE ET LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT



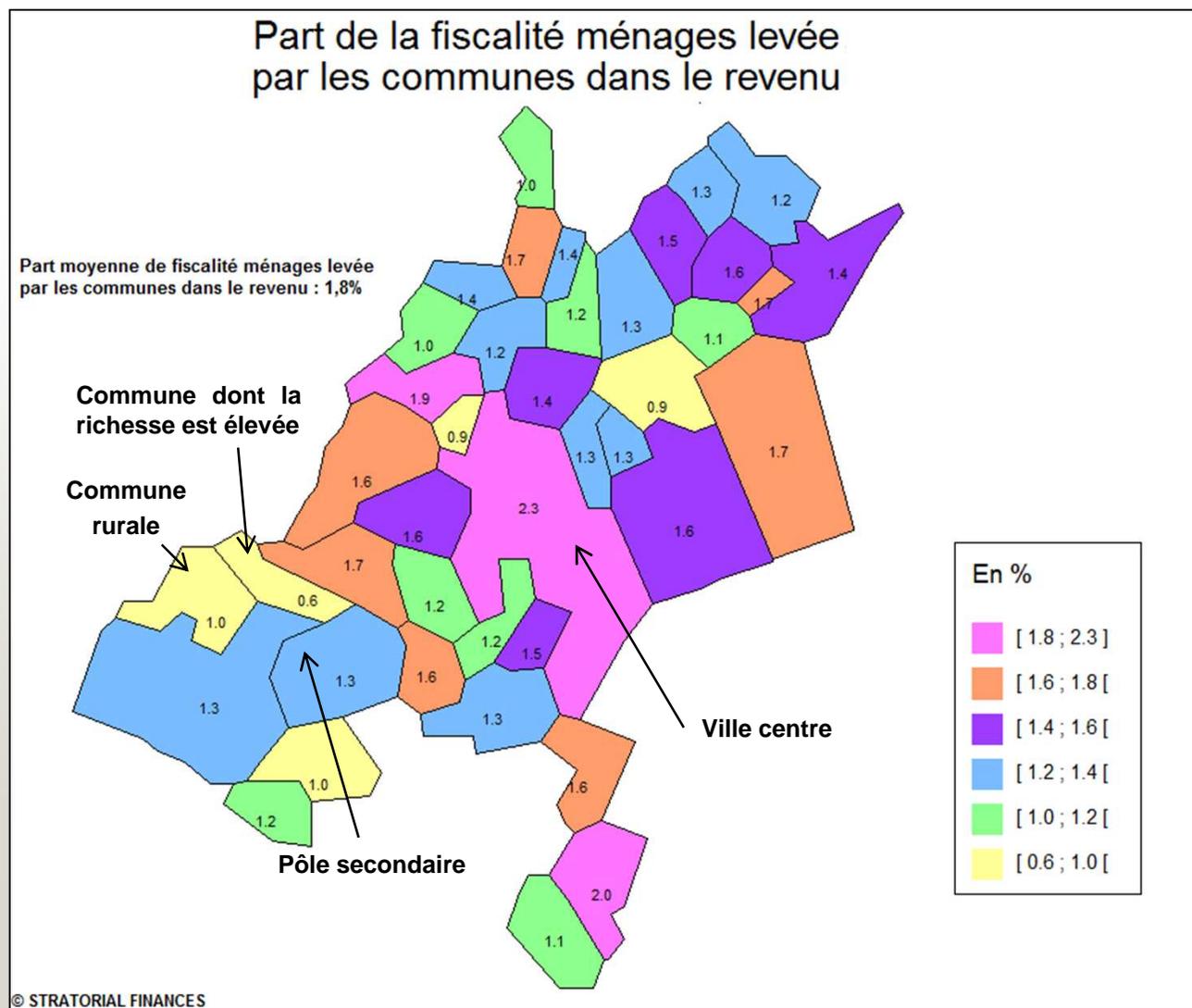
EPARGNE BRUTE



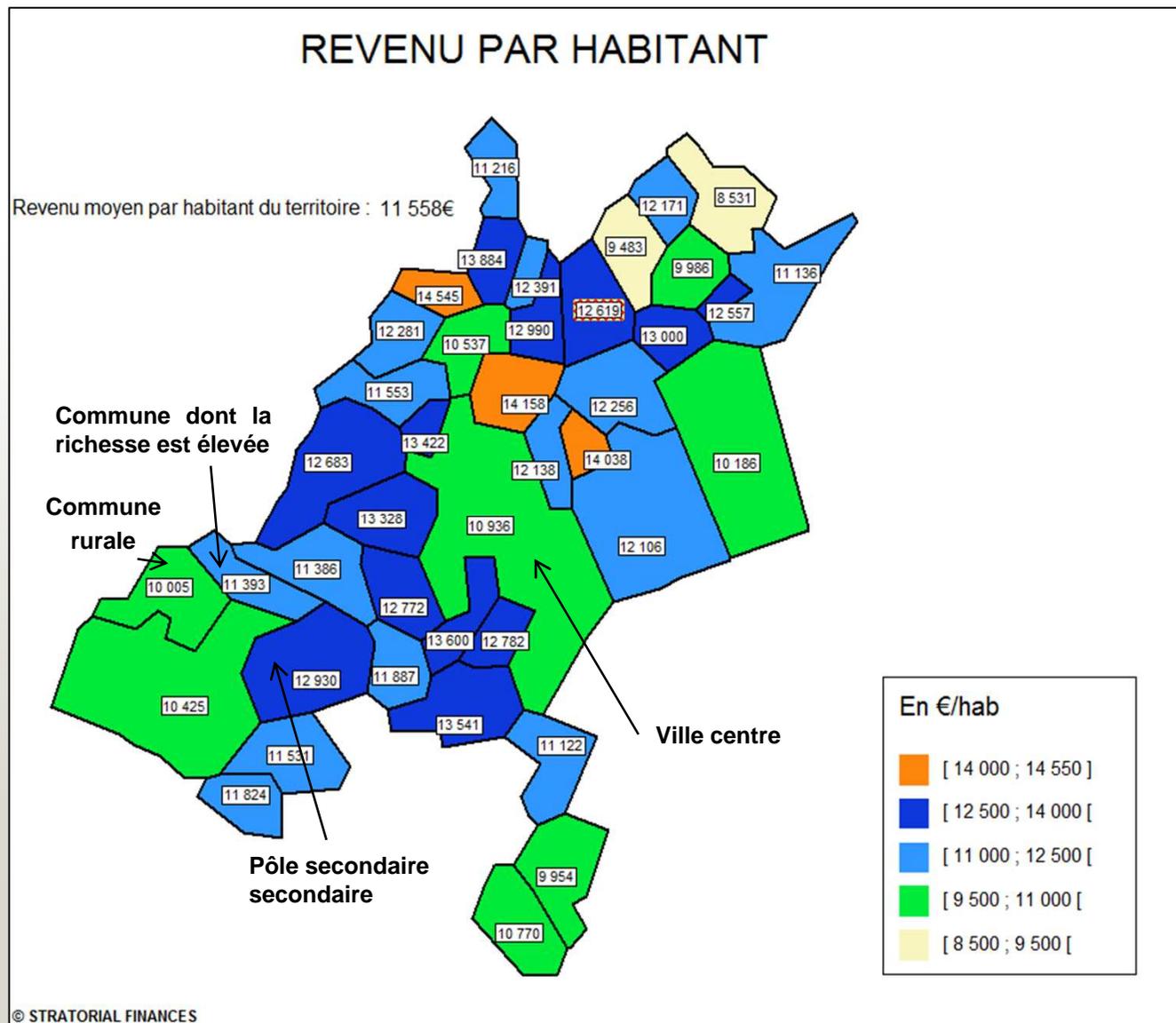
EFFORT FISCAL



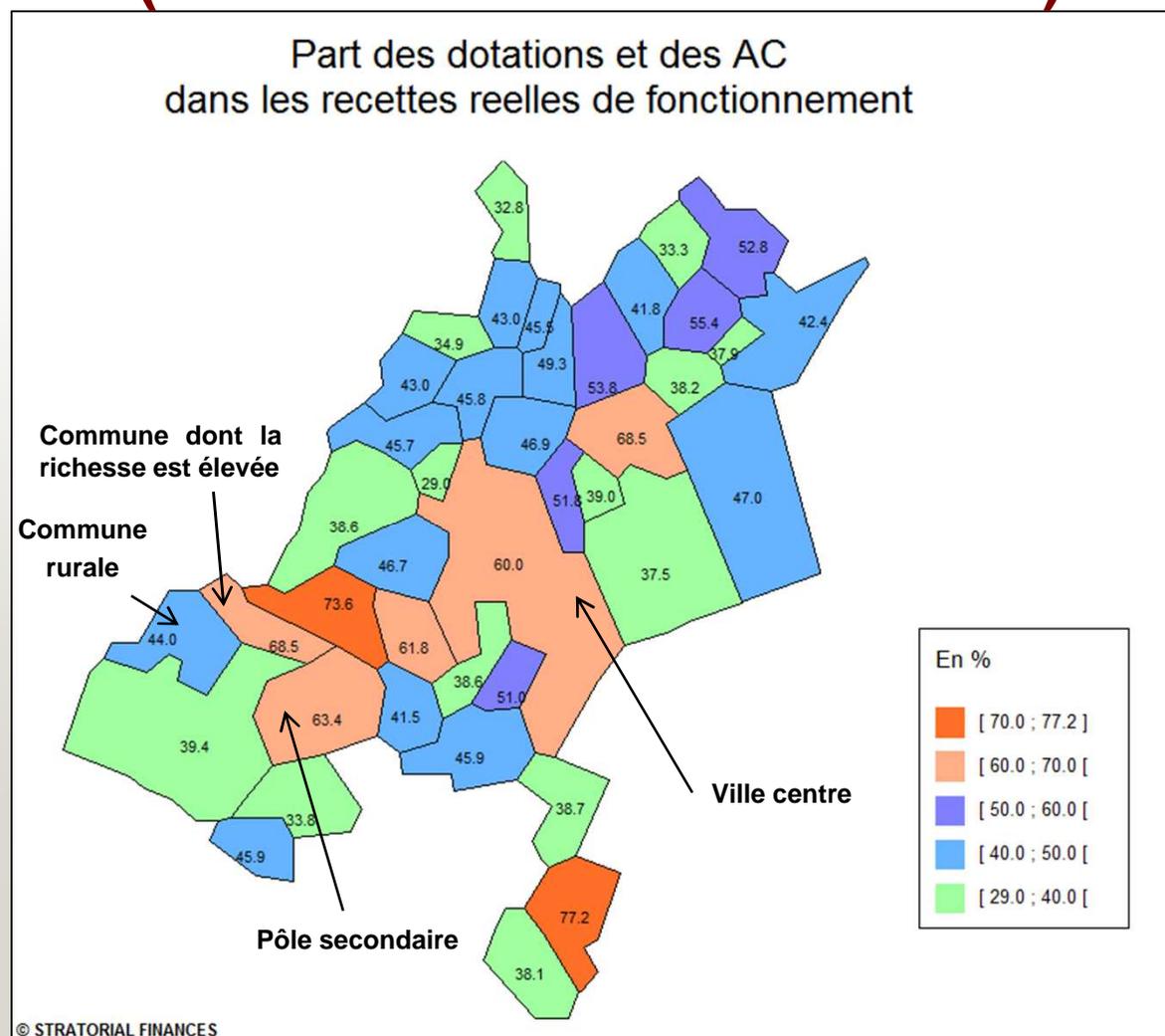
PART DE LA FISCALITE MENAGES DANS LE REVENU



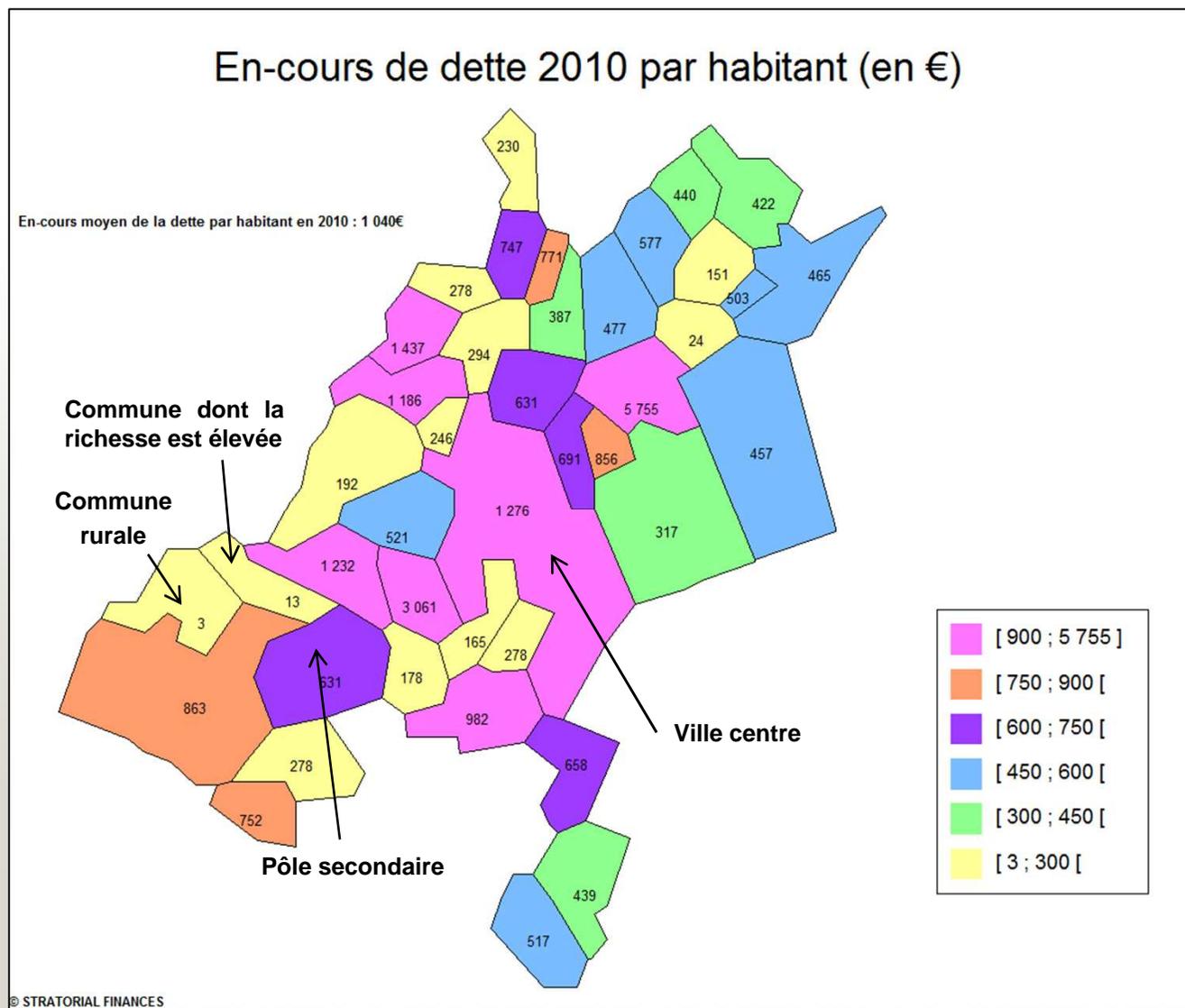
REVENUS



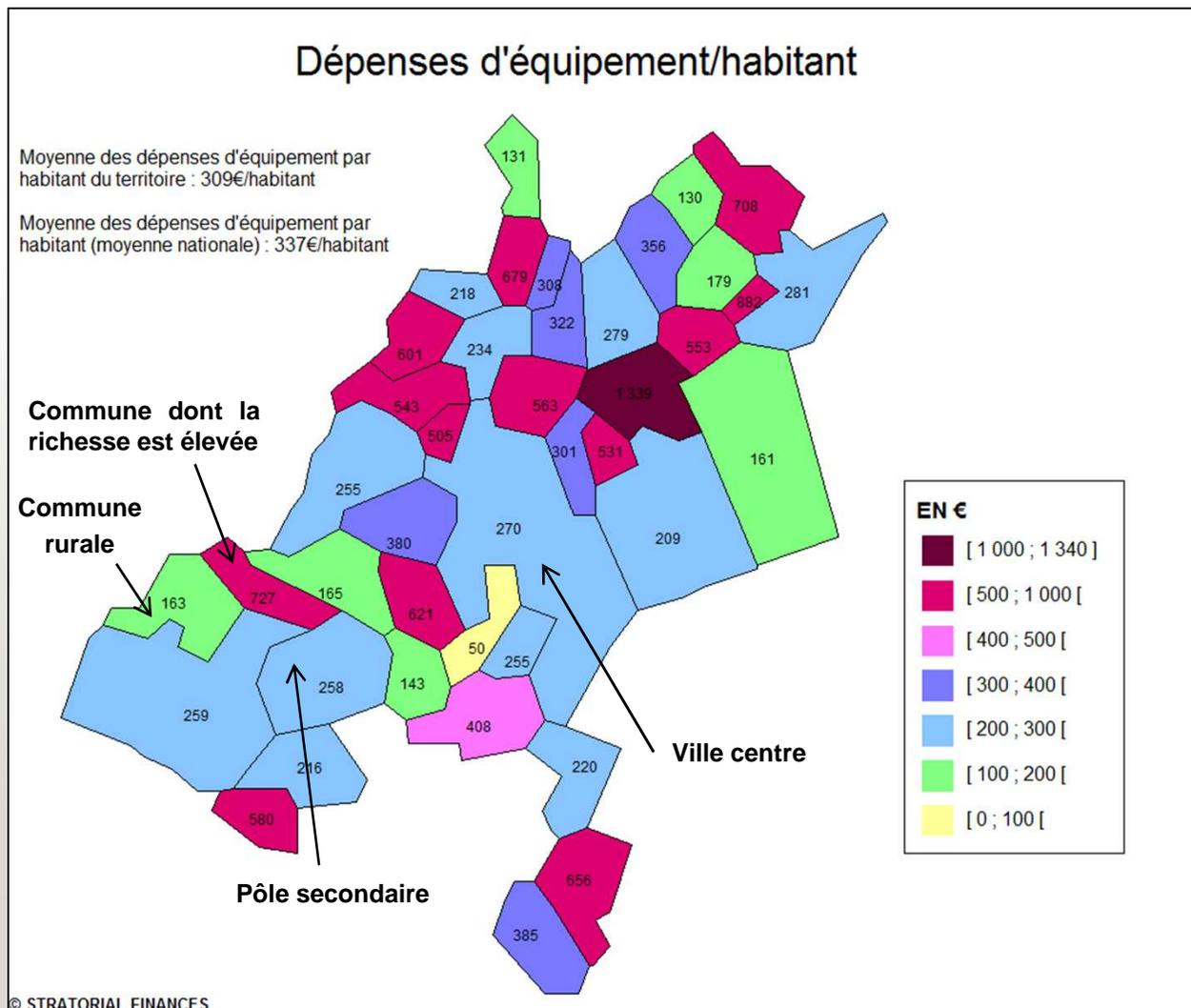
PART DES DOTATIONS ET DES AC DANS LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT (RIGIDITE DES RESSOURCES)



EN-COURS DE LA DETTE

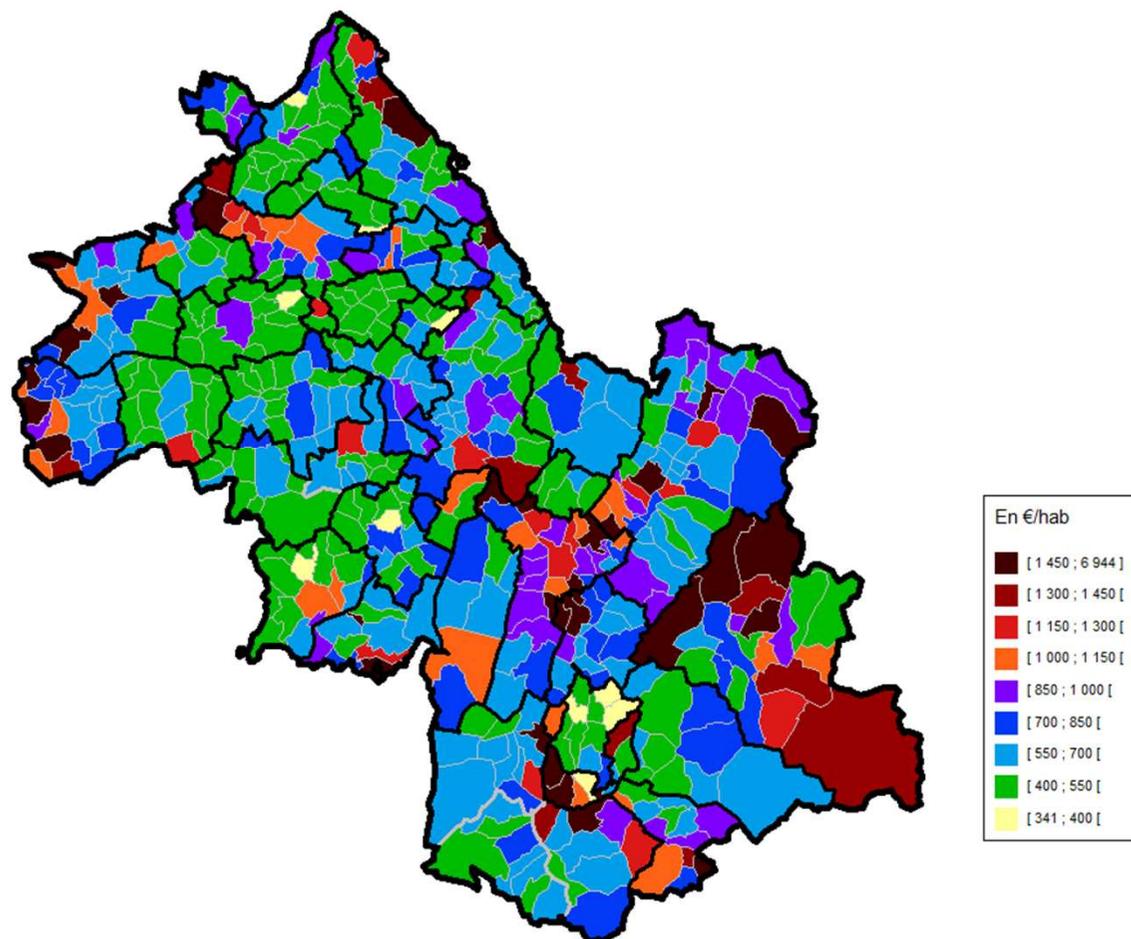


DEPENSES D'EQUIPEMENT



POTENTIEL FINANCIER DES COMMUNES DE L'ISERE PAR EPCI

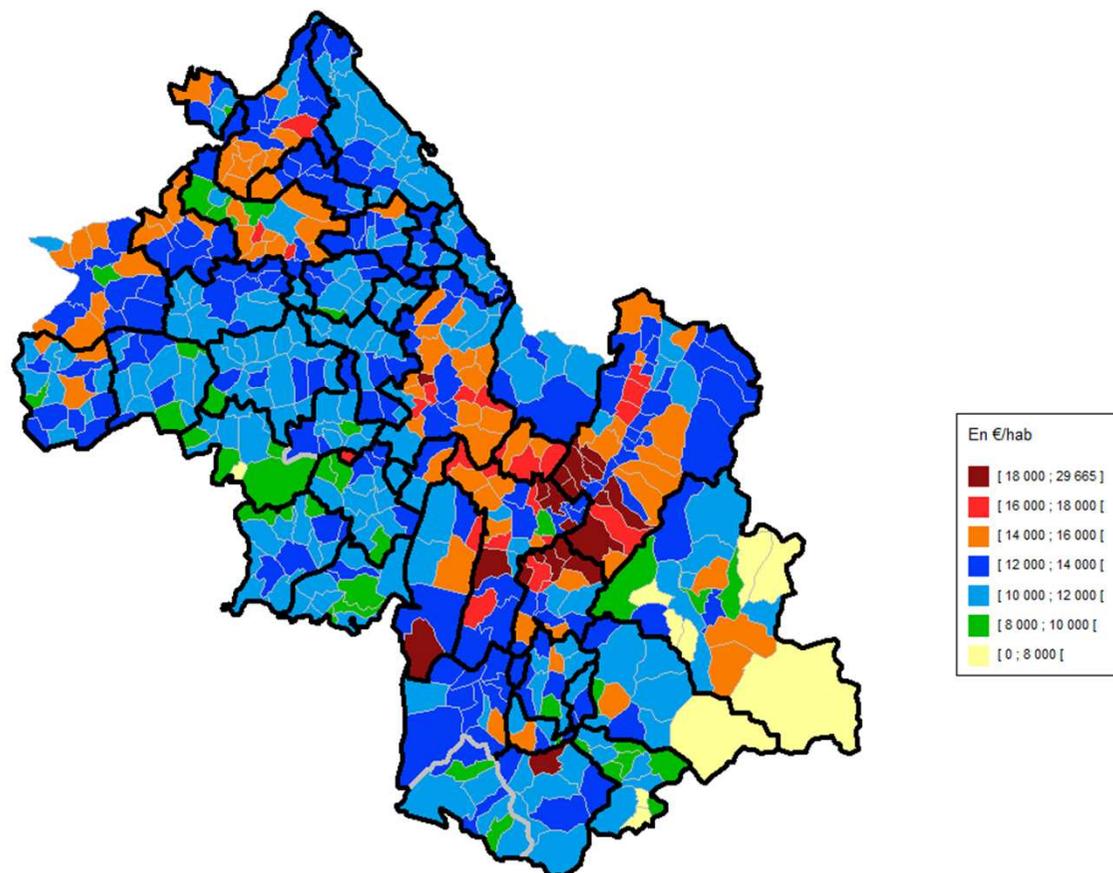
POTENTIEL FINANCIER 2011



© STRATORIAL FINANCES

REVENU PAR HABITANT

REVENU PAR HABITANT 2008



© STRATORIAL FINANCES

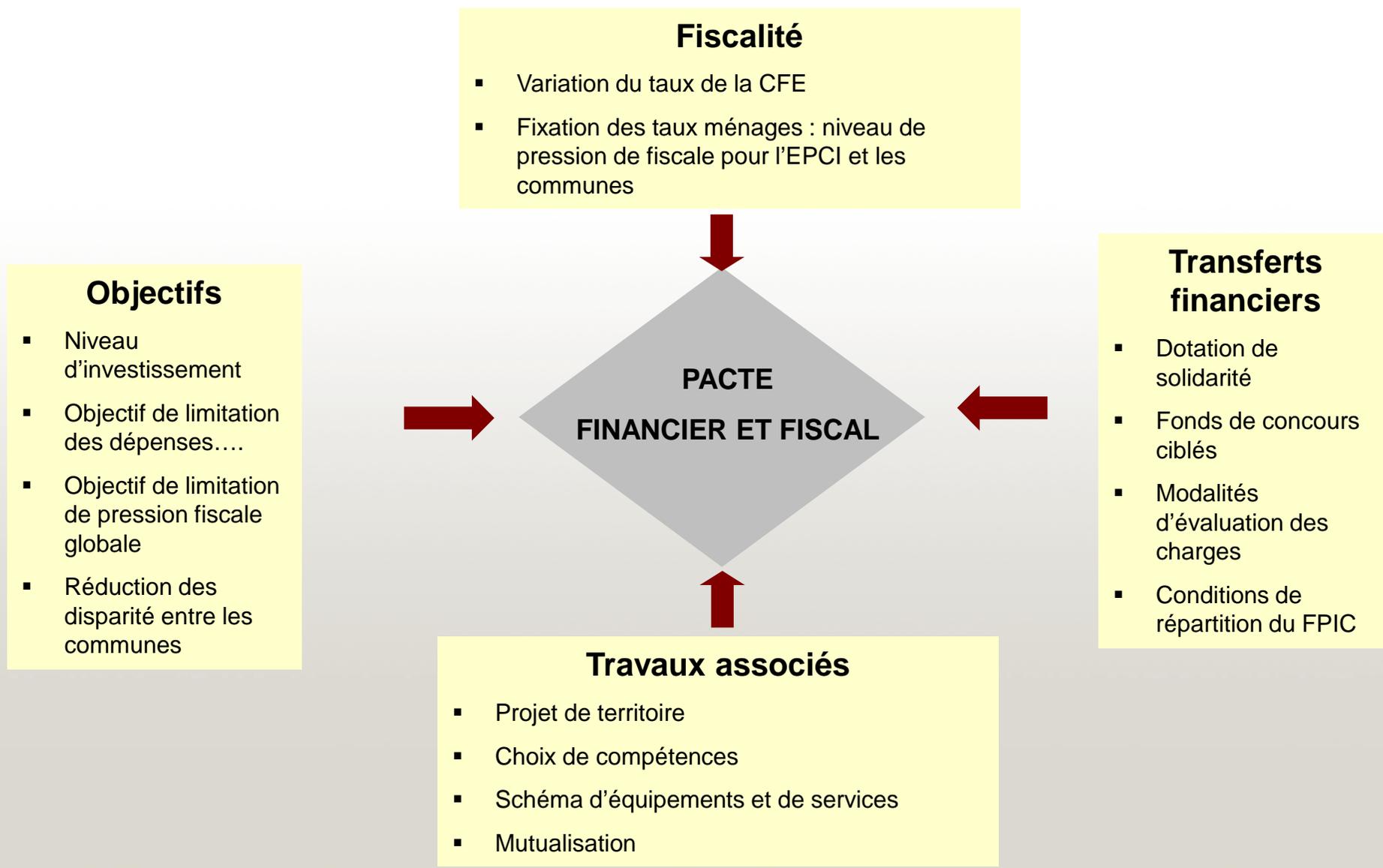
QUELLES SONT LES COMPOSANTES DU PACTE ?

- Quels sont les leviers disponibles pour modifier la répartition des ressources sur le territoire ?
- Quelles sont les rubriques à prévoir dans un pacte ?

QUELS SONT LES LEVIERS DISPONIBLES POUR L'ELABORATION DES PACTES ?

Attribution de compensation	
Fixation et "révision classique" à chaque transfert de compétence	Majorité simple du conseil de communauté en fonction du rapport de la CLETC approuvé par les communes
Fixation dérogatoire et détermination des conditions de révision	Unanimité du conseil de communauté en tenant compte du rapport de la CLETC
Révision dérogatoire proportionnelle à la hausse ou à la baisse et réduction pour seulement certaines communes	Majorité qualifiée des communes (2/3 des communes qui représentent la 1/2 de la population ou 1/2 des communes représentant 2/3 de la population)
Fixation dérogatoire préalable à la fusion des communautés d'agglomération	Majorité qualifiée de 3/5 des communes
Dotation de solidarité communautaire	
Institution dans les EPCI à FPU	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)
Fixation des critères	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)
Fixation du montant du versement	Majorité simple du conseil de communauté
DGF territorialisée	
Institution	Délibérations concordantes du conseil de communauté à la majorité simple et de l'ensemble des conseils municipaux
Répartition	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)
Décisions fiscales	
Fixation des taux d'imposition par l'EPCI et les communes membres	Délibérations à la majorité simple
Partage de taxe sur le foncier bâti	Délibérations à la majorité simple de l'EPCI et de la commune
Unification de la fiscalité ménages	
Institution	Délibérations concordantes du conseil de communauté à la majorité simple et de l'ensemble des conseils municipaux
Répartition	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)
Prise en charge prélèvement FPIC et répartition attribution FPIC	
Répartition au prorata du CIF	Majorité des deux tiers du conseil de communauté
Répartition libre	Unanimité du conseil de communauté

QUELLES SONT LES GRANDES RUBRIQUES D'UN PACTE ?



CADRE D'UN PACTE FINANCIER COMMUNAUTAIRE : EX 1

Rôle de la communauté limité aux compétences dites stratégiques :
développement économique, transport, logement social + services
autofinancés (OM, assainissement)



**PACTE
COMMUNAUTAIRE**

CETU + fiscalité
ménages récupérée
dans le cadre de la
suppression de la TP



Dotation de
solidarité
communautaire
importante



Pas de contrainte particulière pour les
communes



CADRE D'UN PACTE FINANCIER COMMUNAUTAIRE : EX 2

Transferts massifs de compétences
Orientation vers le développement des services à la population

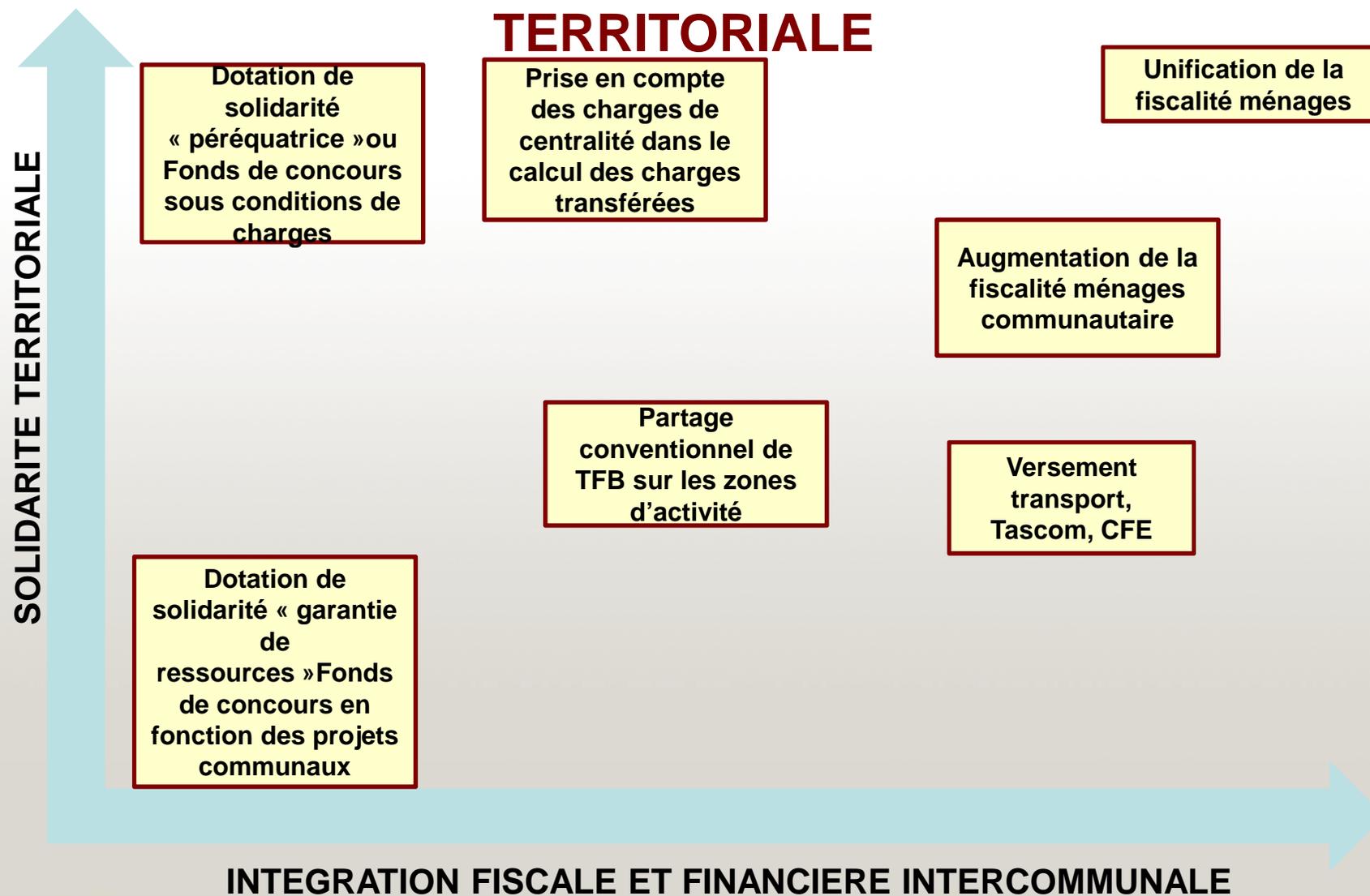
- Développement de la fiscalité ménages communautaire

PACTE
COMMUNAUTAIRE

- Réduction de la dotation de solidarité
- Fonds de concours ciblés

Stabilisation de la fiscalité ménages communale

COMPARATIF DES MESURES FINANCIERES ET FISCALES A L'AUNE DE L'INTEGRATION FISCALE ET DE LA SOLIDARITE TERRITORIALE



QUELS SONT LES FACTEURS DE MODIFICATION DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX ?

- Baisse des ressources de l'EPCI ou du territoire
- Approfondissement des compétences communautaires
- Perte de vitesse de certaines communes
- Modification de périmètre
- Perspective d'une fusion
- Répartition du FPIC

QUELLE GOUVERNANCE DE LA DEMARCHE ?

- Quelles instances prévoir pour la conduite de la démarche ?
 - Il est important de mettre en place une instance politique de suivi avec des élus porteurs de la logique de territoire et de la stratégie mais pas seulement.. Cette instance devrait logiquement être la même que celle qui suit le projet de territoire
 - Une instance technique qui réunit par exemple les DGS, secrétaires de mairie, directeurs financiers

Il s'agit bien d'un pacte à entre la communauté et les communes
- Qui doit acter le pacte ?
 - Un vote du conseil de communauté doit a minima lui donner la force nécessaire
 - La logique voudrait que les communes votent également.... Surtout si les décisions les engagent
- Quelles précautions prendre ?
 - Durée : fixer une durée du pacte plutôt assez courte
 - Suivi : l'instance d'élaboration peut se voir confier le suivi
 - Dates : mise à jour des analyses chaque année